

LA POLITIQUE URBAINE ET L'ADMINISTRATION DES VILLES

par

DR. TIBOR MADARÁSZ

maître-conférencier, Chaire de Droit administratif
Université „Eötvös Loránd” de Budapest

1. LA NOTION DE LA POLITIQUE URBAINE ET DE LA POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION DES VILLES

1. L'analyse scientifique des phénomènes sociaux suppose nécessairement la définition univoque du contenu et de la signification des notions. (Le travail théorique rend donc un grand service à la pratique, c'est-à-dire à la législation, à la pratique de l'administration publique et en même temps aux sciences sociales. C'est justement dans le domaine du droit administratif que l'on éprouve peut-être de façon la plus défavorable l'absence des notions soumises à l'éclaircissement et celle des termes techniques juridiques univoques).

Il est évidemment nécessaire lors de l'analyse de l'administration des villes de donner de façon sans équivoque *quelques notions fondamentales*, puisque la législation, ainsi que la théorie et la pratique attribuent un autre sens aux diverses notions, donnent plusieurs dénominations à certains groupes de phénomènes. Il faut déterminer avant tout la notion de l'*administration* des villes. Mais auparavant la signification de la *politique urbaine* requiert l'élucidation et comme notion son rapport à l'administration des villes et puis à la *politique d'administration urbaine*. Il importe surtout la délimitation de l'administration des villes, car on emploie souvent les deux notions l'une au lieu de l'autre, et plusieurs fois avec la même signification. Son importance la plus sérieuse est que l'administration des villes est considérée comme politique urbaine et la politique urbaine nécessaire est par contre pratiquement négligée. (Sa manifestation typique est que le plan de travail opératif de l'administration des villes est qualifiée „plan de politique urbaine”. C'est-à-dire il s'y agit d'un plan résumant les tâches des organes du conseil municipal — en majorité celles des organes spéciaux de l'administration. La ville n'a pas en même temps un vrai plan de politique urbaine. Cette situation renferme le danger que la ville n'a aucune politique urbaine précise, une conception de politique urbaine ne vit éventuellement que dans quelques administrateurs sans être univoquement déterminée.)

2. En procédant à la précision de la notion de la *politique urbaine* on peut partir de la notion de la politique. L'idée de la politique se définit difficilement. Quelquesuns la conçoivent comme le rapport des différentes

classes de la société, d'autres comme l'expression des intérêts des couches et la considèrent comme une attitude, une activité visant à la réalisation de ces intérêts. Le terme politique est généralement employé dans des structures grammaticales des possessifs et l'on parle de la politique d'un groupe social (d'une classe, d'une couche et de leurs organisations). Si la politique est un rapport de volonté, la politique d'un groupe social signifie son rapport avec un autre groupe social et avec l'État. Lénine y fait allusion dans un projet d'article: „la politique est la participation aux affaires publiques, la définition des formes, des tâches, du contenu de l'activité publique . . . Quant aux sociétés exploitantes le contenu fondamental de la politique est la lutte des classes. La lutte des classes a pour but primordial de s'emparer du pouvoir politique, du pouvoir d'État (et de le maintenir), alors que la politique de la classe régnante de la société est celle de l'État.

Si l'on n'emploie pas la politique comme une *notion générale*, mais comme une *notion spéciale* (on parle donc en dehors de la politique générale de la politique économique, de la politique culturelle, de la politique d'hygiène etc.), cela veut dire que le rapport d'un groupe social donné (p. ex. d'une classe sociale ou d'un parti politique) avec un autre groupe social et avec l'État indique le *domaine de l'existence sociale et de l'acte social* où ils s'exprime. On entend par ex. par la politique culturelle d'un parti que celui-ci fait valoir même dans le domaine de la vie culturelle ses propres intérêts essentiels ou les intérêts essentiels de la classe sociale (de la couche ou d'un autre groupe) représentés par lui. On voit donc dans cette composition de mots que l'adjectif qualificatif (économique, d'hygiène) indique l'*objet* de la politique, la sphère sociale où la politique se fait valoir.

3. *Quel est l'objet de la politique dans la politique urbaine*? Pour nous, l'objet de la politique urbaine a deux composants (au moins dans la société capitaliste). Le premier est avec le pouvoir politique sur la société de la ville c.à.d. le rapport avec les organes publics (autonomes, représentatifs) de la ville. Le second est l'organisation de la vie urbaine — au sens le plus large. L'exercice du pouvoir politique est le terrain plus important, le terrain primordial, car celui qui détient le pouvoir, organise la vie de la société de la ville aussi.

Comment s'exprime la politique d'un groupe social (c.à.d. comment s'expriment ses intérêts essentiels et au cours de leur réalisation son rapport avec d'autres groupes sociaux) dans une sphère de la vie sociale, de l'acte social? D'après nous, elle s'exprime dans les *but*s que l'acte social s'est proposés et dans les *moyens* visant à atteindre les buts. Quant à la politique urbaine elle est relative à l'organisation étatique et politique de la ville et s'exprime dans les buts relatifs à l'organisation de la vie urbaine et dans les moyens servant ces buts. Conformément à cela la politique urbaine des divers groupes sociaux (p. ex. celle des partis politiques dans les conditions capitalistes) est conforme ou différente au fur et à mesure de leur rapport avec l'organisation étatique de la ville et des buts à réaliser dans l'organisation de la vie urbaine et des moyens par lesquels les buts seront atteints.

Dans quels domaines importants de l'organisation de la vie urbaine se réalise la politique urbaine, sur quoi portent lesdits buts et moyens ? Ils portent dans leur rédaction générale sur ce : quels sont les rapports sociaux, politiques et quelles sont les conditions de travail et de vie qui doivent être assurés pour la population urbaine (ou bien pour les diverses couches, les divers groupes de celles-ci) afin que leurs besoins soient satisfaits sur un niveau conforme. Les objets les plus importants de la politique urbaine sont avec plus de précision :

I.

1. la participation des habitants de la ville, de leurs divers groupes sociaux, de leur organisation dans l'exercice du pouvoir politico-étatique de la ville, la mesure et le mode de celle-là ;
2. la vie sociale, politique de la ville, le fonctionnement des diverses organisations sociales de la ville ;
3. l'activité de la justice à réaliser dans la ville ;
4. l'activité de police dans la ville ;
5. le fonctionnement des organes de l'administration des villes et leur rapport avec les organes supérieurs d'État ;

II.

6. l'emploi de la population, les rapports de revenu ;
7. l'activité de production et l'autre activité économique poursuivies dans la ville (surtout le développement industriel) ;
8. la formation du nombre et de la composition de la population urbaine ;
9. le rapport de la ville avec les municipes des environs, son rôle dans la vie des environs et du pays ;
10. le service de logement ;
11. le service commercial ;
12. le service communal et le service d'autres prestations matérielles ;
13. le transport urbain ;
14. l'enseignement et d'autres services culturels ;
15. le service d'hygiène et le service social.

Quant aux conditions de vie de la population la politique urbaine comprend donc les buts et les moyens relatifs à l'organisation de la vie quotidienne, à l'avenir de la ville, c.à.d. au développement urbain.

4. Les divers groupes de la société de la ville (avant tout les classes opposées et dans leur représentation en règle générale, les partis politiques) se proposent de réaliser des buts différents, même contraires dans l'organisation de la vie urbaine. L'organisation de la vie urbaine constitue donc le terrain de la lutte politique, de la lutte de classe. Par conséquent *on ne peut pas parler d'une politique urbaine unanime*, mais uniquement de

laréalisation de la politique urbaine d'un ou d'un autre groupe social (classe, couche, organisation politique).

Quelle est la situation dans les *conditions socialistes*? Malgré la transformation radicale de la structure de classe de la société, malgré la cessation des contrastes antagonistiques des classes (malgré la cessation des classes exploitantes comme des groupes sociaux considérables) il existe dans la société (et dans la société de la ville aussi) de différentes classes, de différentes couches, alors que la société s'avère différenciée sous les plus divers aspects. Bien que les intérêts d'une grande partie de la société s'accordent dans ses fondements, les divers groupes sociaux ont aussi des intérêts différents (même dans les villes). La question de savoir est si les différences d'intérêts sont telles que la politique urbaine des différentes couches de la ville peut être différente (ou essentiellement différente)? D'après notre avis — tout en tenant compte des plus grandes différences d'intérêts — on ne peut parler de telles différences d'intérêts qui s'exprimeraient dans une différente politique urbaine. (Ce n'est pas parce que l'établissement de la politique municipale autonome est mis en échec par l'absence des conditions d'organisation, mais parce que l'identité est décisive eu égard aux intérêts essentiels des groupes sociaux de la ville. Cela veut dire qu'il y a une identité de vues de caractère social en ce qui concerne la plus grande partie des buts relatifs à l'organisation de la vie urbaine) Tout cela permet la *réalisation d'une politique urbaine unanime* dans la société socialiste. Il n'est donc pas nécessaire de poser la question de savoir de qui (de quel groupe social) elle représente la politique urbaine. De plus, nous pouvons aller plus loin. D'après notre avis la constatation selon laquelle la politique urbaine est *une prise de position* à l'égard des buts et de la route y conduisant, vaut aussi pour la politique urbaine socialiste. Cependant on ne peut guère appeler cette position politique.

Tout de même on peut se demander qui *forme la politique urbaine socialiste*, c'est-à-dire qui prend position dans les buts et dans les moyens de l'organisation de la vie urbaine?

Ce sont les organisations qui expriment, selon notre opinion les intérêts de la population urbaine. Ces organisations sont: *Les organes du parti marxiste-léniniste, les organisations de masse, les mouvements de masse et l'organe public-représentatif de la population, le conseil local.* (Momentanément nous excluons de cette série d'idées l'examen des organes supérieurs se trouvant en dehors de la ville. Cela pose en effet le problème quel est le rôle des forces urbaines et des forces extra-urbaines dans la détermination de la politique urbaine). L'énumération de ces organes n'indique pas que l'on puisse parler de tant de sortes de politique urbaine, mais elle indique que ces organisations sont toutes ensemble les formulations de la politique urbaine. La *conseil local* a sans doute le *rôle principal* dans cette sphère, et cela a deux motifs. D'une part, car le conseil local est non seulement le maillot du mécanisme d'État, mais il est à la fois l'organisation la plus puissante de la population où s'expriment, au moyen de la représentation — en cas de sa solution conforme à l'époque de son temps —, l'in-

térêt et l'opinion de toutes les couches de la population. D'autre part, parce que le Conseil local signifie la forme d'organisation la plus favorable pour la systhétisation des diverses conceptions relatives à l'organisation des différents intérêts et de la vie urbaine. Ce que la condition de la subsistance des différentes politiques urbaines a cessé d'exister dans nos conditions (à l'intérieur de la ville) ne veut pas dire qu'il n'y a pas de différentes positions dans une ou dans l'autre question de la politique urbaine ou qu'il n'y a pas de différentes alternatives au sujet des buts et des moyens de l'organisation de la vie urbaine. Les conceptions dont la formation de la synthèse forme ce que l'on appelle la mission principale du Conseil municipal, peuvent être différentes. *Pour la formation des bases de la politique urbaine, soit des buts les plus importants de maintien et du développement de la ville l'organisation la plus apte est le parti marxiste-léniniste*, comme une organisation politique qui représente la classe ouvrière et qui exprime le mieux les intérêts de la classe ouvrière et de tous les travailleurs. La conception formulée par le organes de parti est à la base (base de discussion) du travail synthétique auquel le conseil local est appelé. C'est d'après nous, l'interprétation juste de la direction de parti dans la formation de la politique urbaine.

Nous sommes d'avis que nos constatations sont en conformité avec les résultats les plus actuels de la science de droit constitutionnel sur la fonction des organes représentatifs. Ces opinions sont résumées par Péter Schmidt de la façon suivante: „Il faut accroître le caractère politique, représentatif des organes représentatifs, il faut les rendre aptes à mettre en relief les antagonismes au sein de la société, à exprimer les intérêts spéciaux des différentes couches sociales”. Puis il poursuit: „Les organes représentatifs sont destinés à juger et à contrôler les solutions élaborées par les spécialistes du point de vue social, sous l'aspect politique. Ils sont de nature à choisir la solution la plus pertinente du point de vue social parmi les diverses solutions adéquates techniques. Ces organes peuvent s'appuyer sur le parti de la classe ouvrière luttant du côté des intérêts de toute la société pour faire accepter les solutions les plus adéquates. Mais le parti peut aussi s'appuyer sur les organes représentatifs puisque ceux-ci — dans le cas où ils expriment les intérêts des différentes couches sociales — mettent au jour les contradictions cachées dans la société”.

Cela nous permet de répondre aussi à la question de savoir à qui appartient la politique urbaine dans la société socialiste. De ce que nous venons d'exposer ci-dessus nous pouvons tirer la conséquence que *la politique urbaine qui prévaut dans les villes socialistes est, d'une part, la politique urbaine de toute la société, du peuple* (ce qui constitue la politique du parti marxiste-léniniste et des autres organisations sociales de la ville), et, d'autre part, elle est *la politique urbaine du conseil local et elle est ainsi la politique urbaine étatique aussi* (car le conseil local comme le maillon du mécanisme étatique assure par autorité la réalisation de cette politique urbaine).

En conclusion de ce que nous venons d'exposer nous pouvons dire que *la politique urbaine constitue dans les conditions socialistes une prise de position à l'égard des principaux moyens visant à atteindre des buts et*

les buts. Ces buts et ces moyens se réfèrent à la formation des rapports sociaux de la ville, à l'organisation de la vie urbaine et surtout au développement de la ville (à la satisfaction de plus en plus complète des besoins de la ville). La politique urbaine constitue la *synthèse* des intérêts des différents groupes travaillants de la ville, synthèse créée sur la base de la conception du parti marxiste-léniniste par le conseil de la ville. La décision prise au sujet de la politique municipale constitue, d'une part, une prise de position sociale, d'autre part, une prise de position étatique et politique, elle est le *programme d'action et la ligne de conduite* de l'organisation de la vie urbaine.

5. Une politique urbaine réalisée dans une ville donnée est liée sur de nombreux points aux rapports étatiques, politiques de toute la société socialiste. Il est naturel que la politique urbaine de toutes les villes est la *fonction* de la *politique générale* de l'État (du parti), de la *politique économique* dominante (à l'intérieur de laquelle de la politique concernant l'emplacement géographique des forces de production), de la *politique urbaine* des organes centraux d'État (surtout de la politique de développement urbain). En outre la *politique d'administration publique* et la *politique* de toutes les *branches* administratives influencent la politique urbaine. Les particularités sociales, économiques et techniques de la ville influent sur la formation éventuelle de la politique urbaine. Quant à la formation et à la rédaction de la politique urbaine *l'élément subjectif* y joue un rôle extrêmement grand — malgré tous ces facteurs déterminants et influents —, car des besoins objectifs se présentent aussi à l'égard de la politique urbaine, mais leur reconnaissance et „la réponse que l'on pourrait y donner” dépend de ceux qui sont chargés de rédiger la politique urbaine. Cela explique l'importance apparente pour laquelle la formation de la politique urbaine repose également sur les bases scientifiques.

6. Il est important de tracer les contours de la notion de la *politique d'administration urbaine*. En nous servant de ce que nous venons de dire au sujet de la politique urbaine, nous pouvons établir qu'elle est une activité sociale affectée par cette sorte de la politique et cette politique a pour objet l'activité des organes d'administration de la ville. Et comme la politique urbaine constitue une prise de position et un programme d'action relatifs aussi aux buts et aux moyens, la politique d'administration des villes constitue également une prise de position et un programme d'action, notamment à l'égard des buts à réaliser par les organes d'administration des villes, à l'égard des tâches et des moyens visant à les atteindre. La politique d'administration des villes est sans équivoque une politique étatique, la politique du conseil municipal.

Il y a une subordination — du point de vue de la notion — entre la politique urbaine et la politique d'administration des villes, puisque la politique d'administration signifie la concrétisation déterminée par la politique urbaine et signifie sa concrétisation sur le terrain de l'organisation du conseil de la ville.

Le rapport entre la *politique d'administration* et l'*activité d'administration* comme notions est que la réalisation unique de la politique d'adminis-

tration des villes constitue l'activité de l'organisation urbaine. Cette activité est déterminée du point de vue du contenu par la politique d'administration des villes. (Ce n'est pas son unique déterminant, car la fonction de l'activité administrative est non seulement celle de la réalisation des buts de politique d'administration locale, mais l'exécution des tâches fixées — dans les normes juridiques ou dans d'autres modes de direction — par les organes centraux de l'État.)

La détermination de la politique d'administration des villes est, d'une part, la fonction du conseil local, et, d'autre part, celle du comité exécutif du conseil local. Sa détermination se fait — comme celle de la politique urbaine — dans des *actes juridiques*, qui sont d'une part, relatifs aux plans de travail d'administration des villes, et, qui se réalisent, d'autre part, à l'occasion des décisions prises dans d'autres matières.

2. LA NOTION DE L'ADMINISTRATION DES VILLES

L'administration des villes a un double sens dans la langue hongroise; elle signifie, d'une part, une *organisation*, et une *activité*, de l'autre part. Elle signifie donc une activité déployée concernant l'administration d'une ville et elle signifie même l'activité accomplie par l'organisation. La détermination univoque du contenu de la notion requiert la précision de toutes les deux interprétations.

1. Nous déterminons d'abord la notion de l'administration des villes *sous l'aspect d'organisation*. Nous devons répondre à la question de savoir: cette activité qualifiée administration des villes par quels organes est-elle accomplie? Nous pouvons tracer des cercles à différents rayons. Nous pourrions y faire entrer dans le sens le plus large en dehors des organes siégeant dans la ville même les organes supérieurs (organes de conseil et organes centraux étatiques) qui accomplissent systématiquement ou suivant les cas une activité administrative visant la ville.) Un organe de deuxième instance du conseil départemental ou tout ministère prenant des décisions et des mesures concernant la ville constituent donc dans ce sens un organe d'administration municipale.)

D'après une interprétation plus étroite on ne peut considérer comme organes d'administration municipale que les organes siégeant dans la ville. C'est le cas où les organes de conseil local les organes d'administration publique centrales subordonnés, les entreprises et les entreprises à type d'institut, ainsi que les organisations sociales accomplissant des tâches d'administration publique (qui agissent en règle générale comme autorité). De plus, nous pourrions y classer enfin les organes dirigeants des organisations de travail destinés à satisfaire les besoins de la population urbaine (p. ex. les organes dirigeants au sein de l'entreprise) qui organisent, dirigent, sans aucun doute, l'activité concernant l'approvisionnement et les prestations. (L'activité de ceux-ci fait aussi partie du processus de travail, de l'approvisionnement, des prestations, mais, enfin elle constitue — aussi sous un autre aspect — une activité relative à l'administration d'organisation.)

Pour déterminer le domaine des organes d'administration des villes nous devons encore le rétrécir en partant des considérations théorique et pratique. Il faut éliminer de la notion de ces organes les organes d'administration intérieure des organisations de travail (des entreprises, des instituts). Ensuite il nous incombe la tâche de définir une notion plus large et plus étroite. On peut considérer au *sens large* comme organes d'administration des villes le conseil local et ses organes, les organes d'administration publique ayant compétence à l'égard de la ville, siégeant dans la ville soumis aux organes centraux, et enfin les entreprises, instituts et organisations sociales siégeant dans la ville et autorisés à poursuivre une activité concernant la ville. (C'est ainsi que nous classons p.ex. au sens large parmi les organes d'administration municipale la préfecture de police municipale, le commandement des pompiers, le comité de contrôle populaire municipal, le conseil local de gymnastique et de sport, la présidence de celui-ci, etc.). Parmi les *organes d'administration des villes* nous ne pouvons classer au *sens large* que le conseil local, les commissions de celui-ci, y compris le comité exécutif et ses fonctionnaires, et enfin les organes d'administration spéciale du comité exécutif.

2. La définition de l'administration des villes *comme activité* constitue une tâche plus complexe.

On peut imaginer une interprétation très large de cette notion en concevant comme administration des villes la direction de la vie sociale de la ville, c.à.d. la transformation des rapports sociaux dans une direction déterminée en vue de certains buts, l'activité des organes représentant le pouvoir politique pour influencer la société urbaine. C'est le cas où l'activité de la magistrature, du parquet, voire des organes de parti, des autres organes politiques concernant la ville pourrait être qualifiée comme activité d'administration des villes outre le fonctionnement des organes de conseil. Cette conception a également sa raison d'être, puisque l'on connaît l'avis qui divise les sortes d'activité sociale en deux grands groupes, ce sont notamment „l'activité de production et de prestation visant à la satisfaction directe des besoins sociaux, alors que l'autre est une activité d'administration et d'organisation — au sens général — qui prend soin des conditions relatives à l'accomplissement de l'activité de production et de prestation ...” Selon Lajos Szatmári „... l'administration publique et l'administration de la justice peuvent se mettre d'accord”, puisque toutes les deux appartiennent à la catégorie de l'organisation d'administration”.

Il est inutile de prouver qu'une telle interprétation de l'administration des villes ne favoriserait pas l'élucidation des notions. Il est incontestable que l'on peut considérer comme activité d'administration et d'organisation une partie des activités sociales poursuivies dans la ville et concernant la ville, mais il serait inopportun de la nommer administration municipale. Quant à cette activité extrêmement large poursuivie par bien des organes mais assez „flottante” il serait peut-être plus juste de l'indiquer synthétiquement comme une activité d'organisation sociale de et la nommer à l'égard de la ville activité visant à la direction, à l'organisation

de la société urbaine. L'activité d'administration des villes en constitue sans doute une partie, mais elle n'est jamais identique avec celle-là.

Nous pourrions donner la définition subjective de l'activité d'administration des villes. D'après celle-ci seule l'activité des organes d'administration publique du conseil local serait qualifiée comme activité d'administration d'une ville. Cette conception repose évidemment sur l'interprétation la plus étroite de l'activité d'administration publique. Cette définition ne donne rien de la nature de l'activité d'administration d'une ville, ainsi elle ne nous permet pas de nous en servir comme point de départ théorique.

La définition de la notion d'administration des villes est rendue difficile par le fait que la science de droit et la science politique n'ont pas réussi à donner de façon satisfaisante la définition sommaire de l'administration publique. Mais pour nous servir de la notion de l'activité d'administration des villes comme point de départ de nos futures recherches, nous avons incontestablement *besoin d'une définition analytique*. Il fallait donc révéler le fond de cette activité, c'est-à-dire il fallait tracer en grandes lignes que les organes d'administration des villes sont chargés de résoudre des tâches. Mais *quelles tâches et en vertu de quels buts* les accomplissent-ils ? C'est en procédant à l'analyse détaillée des normes juridiques réglementant les tâches de l'administration des villes et de la pratique de celle-ci que nous avons fait ce travail.

3. Après avoir passé en revue et mis au point la grande quantité et variée des tâches d'administration des villes nous avons établi que ces tâches — surtout selon leur but et leur destination sociale — *peuvent se diviser en deux grands groupes*.

Quant à la caractéristique du *premier grand groupe* des tâches elles ont pour but de faire valoir la volonté centrale étatique, c'est-à-dire les tâches y relatives *servent à atteindre un but étatique*. Les organes centraux de l'État ont qualifié but étatique la défense et l'expression des plus différents intérêts et les ont légalement réglés en imposant aux unités du mécanisme étatique parmi lesquelles aux organes d'administration urbaines le devoir de la réalisation de ce but. Ces buts étatiques sont évidemment très différents. (Au, moyen de l'acte civil p. ex. l'État entend assurer qu'il y ait un registre authentique sur les citoyens et sur leurs données personnelles — registre servant l'intérêt public et à la fois l'intérêt privé. La procédure concernant l'autorisation de construire a pour but d'assurer la création des bâtiments sûrs, salubres et esthétiques. L'ordre de procéder à la vaccination préventive est par contre dirigé sur la protection des particuliers contre les maladies, sur la protection des collectivités, de la société contre les épidémies. L'expropriation constitue surtout le moyen de l'acquisition de propriété au profit de l'État. Les tâches découlant de l'administration servent en dernière analyse la défense extérieure de l'État. Etc.)

Ces buts étatiques peuvent être classés dans certains groupes au fur et à mesure, d'une part, que l'État entend protéger ou faire valoir, au moyen d'une tâche d'administration publique, les intérêts de l'individu

ou ceux d'un groupe humain ou en premier lieu ceux de toute la société. Ils peuvent être classés même au fur et à mesure l'accomplissement de quelle fonction étatique ils servent en dernière analyse. (Ceregroupement nous permet d'avoir une répartition ressemblant à la classification par branche, mais ne coïncidant pas avec celle-ci.)

La plupart des tâches d'administration des villes servant à réaliser les buts étatiques appartiennent au domaine de *l'activité d'autorité*. Cela s'explique par le fait que cette activité signifie en premier lieu la réalisation des normes d'administration publique (et d'autres normes). Le principal mode de la réalisation des buts étatiques est en effet l'application des normes juridiques, ce qui est dû en grande partie à l'activité relative à l'application du droit. Outre l'activité d'autorité *d'autres sortes d'activité* servent aussi la solution de telles tâches. Ce sont en partie l'activité concernant la gestion d'un institut (p. ex. le maintien et la direction des écoles primaires) et l'activité opérative consistant à prendre des mesures et à organiser (p. ex. l'utilisation des terrains de réserve étatiques au moyen de bail).

Les *traits caractéristiques* de ces tâches d'administration des villes sont les suivants:

a) Des normes de droit ou des actes individuels des organes supérieurs constituent leur source.

b) Ces tâches doivent être accomplies sur tout le territoire du pays en en conformité avec les normes uniformes. Leur contenu et leur quantité sont en grande partie indépendants de la volonté des organes d'administration des villes.

c) Par conséquent leur accomplissement ou leur réalisation ne peuvent donc constituer l'objet de décisions et de discussions de politique urbaine ni l'objet de décisions et de discussions de politique d'administration des villes, car ces tâches sont les moyens de la réalisation de la politique de tout l'État.

d) Leur réalisation, la réalisation du but étatique ne peuvent pas être la fonction des particularités locales, de même elles ne peuvent pas être la fonction des possibilités matérielles non plus.

e) Les organes d'administration des villes assument la responsabilité politique et juridique de la réalisation utile des telles tâches non seulement la population urbaine, mais en premier lieu devant les organes supérieurs de l'État.

4. *L'autre grand groupe* des tâches d'administration des villes ont pour but d'assurer l'existence et le développement de la ville. Cette partie des tâches d'administration des villes se dirige sur *l'accomplissement de la fonction de travail et de domicile de la ville*, c.à.d. elle se dirige sur la subsistance de toutes les conditions nécessaires à la coexistence et à l'accomplissement du travail. Ces conditions sont nécessaires pour que toutes les organisations de travail humain (et d'autres organisations), pour que toutes les installations techniques sans lesquelles la ville ne peut pas être un lieu de séjour et un lieu de travail, puissent fonctionner et se développer sans encombre. Ces tâches d'administration publique visent donc

à satisfaire les besoins de la ville pris au sens le plus large. Une partie d'elles vise à assurer les besoins individuels de la population, une deuxième partie vise à assurer les besoins des collectifs et une troisième partie ne vise qu'à assurer les besoins à satisfaire de façon collective, c.à.d. les prestations à offrir en commun et ensemble à toute la ville (en plus à ses environs).

Les soins donnés aux conditions nécessaires pour le fonctionnement et le développement de la ville, l'activité d'organisation et d'administration visant à la création des conditions constituent une *activité d'administration des villes au sens le plus étroit du mot*. Elle est caractérisée par le fait qu'il faudrait généralement prendre soin même à défaut de pouvoir étatique de son accomplissement en vue du seul soutien et du perfectionnement des villes quel que soit le régime social et politique. Elle est donc une fonction d'organisation de société qui subsiste même si l'organisation de société perd son caractère étatique, politique. Cette activité d'organisation visant à maintenir et à développer la ville constitue l'essentiel de l'administration d'une ville. (On l'appelle souvent en le simplifiant „mise en exploitation des villes“.)

Comme ces tâches d'administration municipale visant à satisfaire les besoins urbains sont en rapport étroit avec la nature d'habitation de la ville, comme cette administration constitue en dernière analyse une nécessité découlant de l'existence des municipalités, l'accomplissement de telles tâches s'appelle aussi *administration municipale*. Cette indication exprime fidèlement aussi que cette activité d'administration peut être remarquée non seulement dans les villes, mais elle constitue un devoir imposé à l'organisation d'administration de toute habitation. Elle est nécessaire tant dans les municipalités que dans les grandes villes. Il va de soi-même que le degré de l'étendue et de l'urbanisation des municipalités détermine de façon décisive les mesures et la différenciation de cette activité d'administration.

Les traits les plus caractéristiques des tâches d'administration municipale sont les suivants:

a) L'accomplissement d'une partie de ces tâches constitue un devoir prévu dans les normes de droit d'administration des villes. Leur autre partie est également réglée de façon juridique — dont la profondeur et l'abondance de détails sont différente —, mais le droit y donne plutôt la possibilité d'agir (les attributions).

b) La prétention relative à l'accomplissement de ces tâches subsiste de façon objective dans toutes nos villes, mais l'importance de chacune des sortes de tâche n'est pas identique d'après les villes. Le besoin est plus fort dans l'accomplissement d'une des sortes des tâches dans une de nos villes et dans celui d'une autre sorte de tâches dans les autres villes. L'accomplissement de la même sorte de tâches requiert un plus grand effort dans l'une des villes, et moins d'emploi de travail. Cela explique la diversité de la quantité de ces tâches aussi.

c) Le mode de résoudre les tâches visant à la satisfaction des besoins, les tâches d'administration des agglomérations indique aussi des particu-

larités d'après des villes. La multiplicité des solutions est possible outre certains traits généraux.

d) Il résulte de ce que nous venons de dire que les facteurs politiques ont également un rôle extrêmement important dans la détermination des tâches concernant l'administration des agglomérations. Une partie considérable de ces tâches a pour objet les décisions de politique urbaine et de politique d'administration. L'activité concernant l'administration municipale constitue la partie de l'administration des villes qui réalise la politique urbaine et à l'égard de laquelle il faut former et faire valoir une politique d'administration.

e) L'efficacité de l'administration des villes peut être également différente dans ce domaine d'après les villes. Cela dépend de ce comment les organes chargés de former la politique urbaine ont reconnu réellement les besoins, si les objectifs de politique urbaine et d'administration des villes sont justes, comment est l'efficacité de l'administration des villes dans l'exécution des décisions.

f) L'activité relative à l'administration municipale visant à assurer les besoins urbains dépend en grande partie, d'une part, des possibilités matérielles, et, d'autre part, du développement (de l'état arriéré) de la ville. L'efficacité de l'administration des villes est en partie considérable la fonction de ces deux facteurs et du rapport réciproque de ces deux facteurs.

5. A la suite de la distinction des deux groupes des tâches d'administration des villes nous sommes arrivés à la conclusion que nous pouvons donner une définition plus large et une définition plus étroite de l'administration des villes comme activité. Comme *activité d'administration des villes* on peut considérer au sens large l'activité d'administration servant la réalisation des buts étatiques, l'accomplissement des tâches d'administration établies au centre, ainsi que celle visant à l'accomplissement des tâches concernant l'administration municipale. Mais au sens étroit l'administration des villes signifie l'administration municipale.

Bien que l'on puisse bien distinguer du point de vue théorique les groupes de tâches constituant les deux éléments de l'administration des villes prise au sens large, il serait erroné de les séparer rigoureusement, surtout en raison des suivants: Il y a de nombreuses tâches d'administration des villes (de groupes de tâches) qui ont „un double visage”, c.à.d. qui servent un but fixé par les organes centraux de l'État et un but qualifié aussi étatique, mais elles constituent à la fois la partie de l'activité concernant la satisfaction des besoins. (L'achèvement de l'école primaire constitue p. ex. un but étatique, l'activité d'administration des villes visant à l'assurer est donc une partie du premier groupe de tâches de l'administration des villes. Cette activité est aussi en même temps la satisfaction des besoins fondamentaux des villes. Assurer les soins médicaux élémentaires ou faire valoir les règles de santé servant les municipalités constituent similairement des buts étatiques dont la réalisation est le devoir de l'administration des villes prévu par les normes d'administration

des villes. Mais ces buts permettent de prendre soin à la fois des importantes conditions de vie urbaine.)

Il y a beaucoup de tâches d'administration fixées par les organes centraux que l'administration des villes utilise pour satisfaire quelques uns de leurs besoins. La police de construction ou la formation des parcellles constituent des groupes de tâches „étatiques” réglé par les organes centraux, ainsi que l'expropriation. Il y a tout de même trois moyens pour la réalisation p. ex. des buts de l'urbanisation, des buts de construction de logement. La solution de ces tâches est donc aussi une partie de l'administration municipale.

Il est impossible de tracer une limite nette entre les deux groupes de tâches d'administration des villes, car le domaine des tâches „étatiques” varie sans cesse. Le groupe de tâches dont l'accomplissement n'a pas été prévu par les organes centraux peut avoir pour objet, d'une part, une réglementation centrale et, l'assignation centrale des tâches. D'autre part, la politique urbaine, l'administration des villes peut avoir une tâche qui relevait auparavant des attributions concernant la prise par des organes centraux des décisions.

En raison de l'entrelacement fort des deux groupes de tâches il est plus juste de parler audit sens large de l'activité d'administration des villes. Il est cependant nécessaire de procéder aussi à la distinction de la notion prise au sens étroit, puisque l'administration municipale donne elle-même l'essentiel de l'administration des villes et tant la théorie que la pratique de la jurisprudence et de l'administration doit y concentrer son attention.

LE RAPPORT DE L'ADMINISTRATION DES VILLES ET DE LA POLITIQUE URBAINE

Après avoir défini la notion de l'administration des villes et la politique urbaine nous pouvons élucider le rapport de ces deux notions. Nous pouvons établir avant tout que les avis assimilant la politique urbaine à l'administration des villes sont erronnés et fallacieux. Même si nous identifions la politique urbaine avec l'activité concernant la formation des rapports sociaux de la ville, l'organisation de la vie urbaine, la réalité ne se reflète pas de façon juste. La politique urbaine elle-même — comme nous l'avons prouvé — n'est pas une activité, mais l'expression, la synthèse des intérêts concernant l'activité sociale, notamment l'activité visant à la formation des rapports de ville, à l'organisation de la vie urbaine, une prise de position relative aux buts et aux moyens de cette activité et elle est en même temps une ligne de conduite, un programme d'action aussi.

En observant le *processus de la réalisation de la politique urbaine* nous pouvons examiner de près le rapport des deux notions. La politique relative à la formation des rapports sociaux de la ville, à l'organisation de la vie urbaine (c.à.d. la prise de position exprimant la synthèse d'intérêts comme programme d'action) se réalise dans les différents domaines de l'acti-

tivité sociale. En de termes plus larges elle se réalise dans l'organisation de la vie urbaine et dans l'activité concernant la production, la répartition et la prestation. La réalisation de la politique urbaine se fait surtout dans le domaine des activités suivantes:

a) Elle se fait dans l'activité des organes d'administration des villes qui constitue un moyen étatique dans la réalisation de la politique urbaine. Et elle s'effectue de façon relevante même à cet égard dans le fonctionnement de l'organisation du conseil local car c'est la sorte d'activité la plus étendue pour la réalisation de la politique urbaine.

b) La réalisation de la politique urbaine s'effectue dans l'activité des unités fonctionnant dans la ville, mais celles-ci ne peuvent être qualifiées organes d'administration des villes.

c) La réalisation de la politique urbaine se fait dans les organisations et les organes de ville du parti marxiste-léniniste. Cette activité est le plus important moyen politique dans la réalisation de la politique urbaine. L'activité des organes de parti concernant l'organisation politique et le contrôle embrasse toutes les sphères et toutes les unités de l'organisation sociale de la ville, c. a. d. cette activité est une activité exerçant plus largement son effet dans l'administration des villes. En raison de la largeur de ses attributions, d'une part, et de l'efficacité de l'activité politique, d'autre part, l'activité des organes de parti est la garantie de l'application de la politique urbaine.

d) La réalisation de la politique urbaine s'effectue dans l'activité de toute sorte d'organisation sociale de la ville (des mouvements de masse, politiques et des organisations de masse, d'autres organisations de masse des associations et d'autres organisations sociales).

e) La réalisation de la politique urbaine se manifeste dans l'activité de toutes les organisations de travail de la ville ayant trait à la production, à l'approvisionnement et à la prestation (dans l'activité de ses entreprises, de ses instituts, de ses coopératives etc.)

Il est à voir que l'administration des villes n'est pas l'unique *moyen* bien que le moyen le plus étendu et le plus important de la réalisation de la politique urbaine, parce que la politique urbaine doit se réaliser non seulement dans l'organisation de la vie de la société, mais dans la vie de la ville extrêmement complexe aussi. Il est incontestable que l'administration des villes réalise sur l'échelle très large de la vie sociale les objectifs de politique urbaine (p. ex. au moyen de l'organisation de l'approvisionnement et de la prestation). Mais même dans ce domaine l'administration des villes n'est pas l'unique moyen, d'une part, alors que l'administration des villes „ne parvient pas”, d'autre part, aux domaines importants de l'activité sociale p. ex. à la partie plus considérable de l'activité de production, ces domaines importants permettent aux organes de parti et d'autres organes politiques de promouvoir plus efficacement la réalisation de la politique urbaine.

En conclusion nous pouvons donc établir: L'administration des villes et la politique urbaine *ne sont pas des synonymes*, de plus l'administration des villes n'est pas une activité et une organisation visant à réaliser l'uni-

que politique urbaine. L'activité d'administration des villes est le plus important *moyen étatique* de la réalisation de la politique urbaine, mais l'administration des villes ne peut réaliser, d'une part, la politique urbaine dans tous les domaines de l'activité sociale de la ville, alors qu'elle n'est pas, d'autre part, le moyen unique et exclusif de la réalisation de la politique urbaine dans les rapports sociaux créés par l'administration des villes.

En revanche, la politique urbaine est un des plus importants déterminants de l'activité d'administration des villes. Les buts et les moyens les plus importants de l'administration des villes sont donnés par la politique urbaine et le contenu de la politique urbaine détermine en grande partie ce que les organes d'administration des villes dans les domaines de la formation des rapports sociaux et de l'organisation de la vie urbaine et commet ils agissent.

ГОРОДСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ

РЕЗЮМЕ

Анализом городской политики, политики в области управления городом и самого понятия управления городом (городского управления), раскрытием взаимосвязей между этими понятиями автор даёт теоретические основы для дальнейшего исследования.

Городское управление — как деятельность — состоит из двух элементов. Одну часть её составляют те задачи государственного управления, осуществление которых законодательные акты и иные распоряжения высших органов государства относят к обязанности городских органов советов. Другим элементом городского управления является *управление городом как населённым пунктом*. Под этим последним автор понимает выполнение таких задач по управлению, которые необходимо выполнять в интересах существования, функционирования и развития города как населённого пункта. Эти задачи управления необходимо осуществлять в любом населённом пункте, и они в их наиболее развитой форме проявляются в городах. Эти вытекающие из сущности населённого пункта задачи в каждом городе ложатся на органы городского управления, поэтому — независимо от политической и экономической системы — они составляют то *общее*, что является характерным для городского управления во всём мире. Теоретическую модель городского управления автор разработал применительно к городскому управлению в более узком смысле, к задачам в области управления населённым пунктом.

Что касается *отношения между понятием городское управление и городская политика*, автор считает неправильными взгляды, отождествляющие эти два понятия. Городское управление — как деятельность органов городского управления — является одним из средств реализации городской политики, самым важным государственным средством. Городская политика осуществляется в более широком по сравнению с охватываемой городским управлением общественной деятельностью кругу, и в её осуществлении помимо органов советов принимают участие и многие другие государственные и общественные организации. Цели и основные средства городского управления определяет городская политика, но городская политика реализуется не одним только городским управлением и не во всех областях городской жизни.

DIE STADTPOLITIK UND DIE STADTVERWALTUNG

ZUSAMMENFASSUNG

Durch die ausführliche Analysierung der *Begriffe der Stadtpolitik* und der *Stadtverwaltungspolitik* sowie der *Stadtverwaltung* und durch die Definition des Verhältnisses dieser Begriffe zueinander legt der Verfasser zu den weiteren Untersuchungen die theoretischen Grundlagen.

Die *Stadtverwaltung* — als Tätigkeit — besteht aus zwei Elementen. Einen Teil bilden jene Aufgaben der Staatsverwaltung, welche die Organe des Stadtrates *verpflichten*, die Rechtsnormen und die übrigen Verordnungen der höheren Staatsorgane durchzuführen. Unter Siedelungsverwaltung versteht der Verfasser die Durchführung jener Verwaltungsaufgaben, welche die Stadt als Siedlung im Interesse ihrer Betätigung, Unterhaltung und Entwicklung erfüllen muß. Diese Verwaltungsaufgaben müssen in jeder Siedlung erfüllt werden, aber sie zeigen sich in ihrer am stärksten Form in den Städten. Diese Aufgaben, die aus der Existenz der Siedlung entstehen, werden in jeder Stadt den Organen der Stadtverwaltung zuteil, darum bilden diese — unabhängig von der politischen und wirtschaftlichen Struktur — bei der Stadtverwaltung in aller Welt das *Gemeinsame*, das *Allgemeine*. Der Verfasser arbeitete das theoretische Modell der Stadtverwaltung bezüglich der Stadtverwaltung in engerem Sinne, hinsichtlich der Aufgaben der Siedelungsverwaltung aus.

Mit Bezug auf das Verhältnis der Begriffe *Stadtverwaltung* und *Stadtpolitik* zueinander hält der Autor jene Ansichten, welche die beiden Begriffe gleichsetzen für falsch. Die Stadtverwaltung — als Tätigkeit der Stadtverwaltungsorgane — ist ein Mittel und zwar das wichtigste staatliche Mittel zur Verwirklichung der Stadtpolitik. Die Stadtpolitik kommt in einem breiteren Kreis zur Geltung als auf dem von der gesellschaftlichen Tätigkeit der Stadtverwaltung umfaßten Gebiet und an ihrer Verwirklichung nehmen — außer den Organen der Räte — zahlreiche staatliche und gesellschaftliche Organisationen teil. Die Ziele und die wichtigsten Mittel der Stadtverwaltung werden von der Stadtpolitik bestimmt, aber die Stadtpolitik wird nicht allein und nicht auf allen Gebieten des Stadtlebens durch die Stadtverwaltung realisiert.